

## LEBILINCSELŐ REFORMOK

A NO CHILD LEFT BEHIND TÖRVÉNY OKTATÁSIRÁNYÍTÁSI  
VONATKOZÁSAI NIKLAS LUHMANN RENDSZERELMÉLETE ALAPJÁN

**K**ÉTEZERTIZENEGY SZEPTEMBERÉBEN OBAMA ELNÖK bejelentette a „No Child Left Behind” (NCLB) törvény revízióját. Az Egyesült Államokban még 2002-ben útjára indított oktatási reformprogram céljait és méretét tekintve az utóbbi évtized legjelentősebb vállalkozásai közé tartozott. Fő célkitűzésével – az oktatási rendszer hatékonyságának növelésével – lényegében mindenki egyetértett, a megvalósításához az üzleti világból kölcsönzött irányítási technikák azonban sokakban kétségeket ébresztettek. Mi áll az eredeti 2002-es reformok és a most esedékes Obama-féle revízió hátterében? Vajon rendszerelméleti alapon hogyan értelmezhetők a folyamatok? A kérdésre Niklas Luhmann elméleti megközelítése alapján keresünk választ. Az oktatási rendszerek valóságos komplexitását teljes egészében nem lehet leképezni irányítási szinten, a reformok ezért mindig a komplexitást redukáló modellekre épülnek. A tanulmány első részében az NCLB törvény alapján bemutatjuk a jellemzően menedzseri racionalitásra épített irányítási modellt. A második részben a luhmanni rendszerelmélet leíró kapacitásait tesztelve megkíséreljük igazolni, hogy a technokrata irányítási modell mint oktatáspolitikai reform addig tartható fenn, amíg a modellbeli leegyszerűsítések alapján működött folyamatok negatív externáliái kezelhető szinten tarthatók. A menedzser irányítás egyes rendszerfunkciók mentén hatékonysági nyereséget idéz elő, míg más funkcióknál veszteség realizálható. Az irányítás újrhangolása, azaz a komplexitás újraszelektálása a rendszer önreflexiós mechanizmusait felhasználva történik. Az irányítási modell korrekciójának ebben a fázisban az oktatási rendszer evolúcióját inkább a kommunikáció, mint a technológia hajtja előre.

### Előzmények

Az alapfokú és középfokú oktatásra vonatkozó amerikai szövetségi jogszabály 2001-ben esedékes felülvizsgálatakor lényeges változások kerültek bevezetésre. Az akkor hivatalban lévő Bush elnök nevéhez fűződő „No Child Left Behind” (NCLB) törvénymódosítás sokak számára rigorózusnak tűnő visszacsatolási mechanizmusokat alkalmazott az iskolarendszer hatékonyságának javítására. Leegyszerűsített megfogalmazásban a reformok lényege, hogy az állami iskolák finanszírozását a tanulók standardizált<sup>1</sup> teszteken elért eredményeitől tették függővé.<sup>2</sup> Az elvárt eredmé-

1 Standardizált teszt: a mérés során a tanulók számára biztosított minden feltétel azonos a teszt megírásakor, következőképpen az egyetlen változó a tanuló tudása.

2 A bevezetésekor matematika és olvasás kompetenciákat mértek.

nyektól lemaradó intézményeket a fejlesztendő vagy az átszervezendő iskolák közé sorolták.<sup>3</sup> Ahogyan az elnökválasztáshoz közeledünk, a politika érzékenyebbé válik az alulról jövő kezdeményezések irányába, így a sokak által kritizált NCLB törvény is változás előtt áll. Módosítását Obama elnök 2011 szeptemberében jelentette be. A tanulmány első részében röviden áttekintjük a felülvizsgálatig terjedő időszakot, majd ezt követően Niklas Luhmann rendszerelméletének fogalmait használva megkíséreljük a folyamatok leírását.

Az NCLB törvény feltételrendszere fokozatosan alakult ki az Egyesült Államok oktatáspolitikájában. A változások elindításában szerepe volt azoknak a kutatásoknak és tényfeltárásoknak, amelyeknek összegzését 1983-ban az „A Nation at Risk” kiadvány nyújtotta (*United States NCEE 1983*). A dokumentum az Egyesült Államok gazdasági versenyhátrányáról beszélt, amivel egyfajta „lemaradás-pánikot” keltett. Az elemzések az oktatásra irányították a figyelmet és mélyülő válságot diagnosztizáltak. Az alkalmazott logikák alapján az oktatás szerepe egyre fontosabbá vált, ugyanis sokak szerint éppen az iskoláztatás révén lehet előnyt szerezni a gazdasági sikereket felmutató ázsiai országokkal és a katonai fejlesztés terén eredményes Oroszországgal szemben. A megoldások keresését tehát elsőrendűen az USA nemzetközi versenypozíciójának javítása motiválta, ami alapján azt gondolhatnánk, hogy egyfajta „magasabb kibocsátást”, nagyobb hatékonyságot célzó program kerül bevezetésre, amely az oktatás határhozamát a nagyobb teljesítőképeségű, tehetséges diákok többlettámogatása révén növeli (*Stiglitz, Mezei et al 2000*). A GINI koefficiens alapján jelentős társadalmi egyenlőtlenséget mutató Egyesült Államokban azonban a változásokat inkább a kompenzációs oktatás koncepciói vezérelték. Az NCLB reform koncepciójában meghatározó szerepet játszott a társadalmi hátrányok enyhítésének célkitűzése. Az 1980-as évek derekán a felnőtt népesség egyharmadáról mutatták ki, hogy funkcionális analfabéta – fehérek 16%, feketék 44%, hispán népek 56% – (*Kozol 1985; idézi Perrow, Hercsik et al 2002*). Társadalmi nyomás nehezedett a szövetségi kormányzatra, mivel számos belvárosi nyomornegyedben láthatóan elégtelenül működtek az iskolák. Az oktatásra vonatkozó válságtudat mélyült. Egyes értelmezések szerint „a bevándorlók nagy tömegei nem angol nyelvű országokból érkeznek”, ami „megnehezíti a gyermekek sajátos szükségleteihez igazodást” (*MacRae 1996*). A polgárjogi mozgalmak azzal érveltek a változtatások mellett, hogy az általános iskolák diszkriminálják a szegényeket, kisebbségeket. Válaszul a szövetségi kormányzat az iskolák számára szakmai céljaik eléréséhez extra forrásokat biztosított, azonban ezek felhasználásáról kimutatható volt, hogy nem hatékonyak. Az intézmények többsége úgy használta fel a támogatásokat, hogy érdemben nem változtattak korábbi működési módjukon, sőt esetenként az amúgy is kedvezőbb helyzetben lévők számára nyújtottak további előnyöket. Az alacsony hatékonyságra az irányítás növekvő kontrollal rea-

3 2006–2007-ben az intézmények 10,8 százaléka sorolódott a fejlesztendő, és 2,3 százaléka az átszervezendő intézmények kategóriájába.

gált, így fokozódott az adminisztráció szerepe. Az iskolák autonómiájuk fontosságát hangsúlyozták. Reagan elnök idején (1981–1989) az iskolák ellenőrzésére irányuló törekvés alábbhagyott, az uralkodó nézet szerint a szegénységgel és diszkriminációval összefüggő problémákra nem lehet egységes megoldást találni, ezért helyi szinten kell kezelni a nehézségeket – a szövetségi szabályozás ekkor még nem tűnt megfelelő megoldásnak.

Változott a helyzet, amikor a Clinton-kormányzat alatt (1994) a standardokra alapozott oktatási reform irányába történt elmozdulás. A törvény szerint a szövetségi államoknak tartalmi szabályozást (standardokat) és mérési rendszereket kellett kialakítaniuk az iskolák munkájának és a tanulók előmenetelének értékeléséhez.<sup>4</sup> A változtatásokkal a szövetségi kormányzat ekkor még nem avatkozott be közvetlenül a tagállamok irányítási gyakorlatába, így a standardizálásnak eltérő hatásai jelentkeztek az egyes államokban.

A közoktatásra vonatkozó törvény 2002 januárjában Bush elnök aláírásával hatályba léptetett változata (No Child Left Behind) már szövetségi kontroll alá vonta az iskolák munkáját. A hátránykompenzációt célul tűző jogszabály standardizált teszteken alapuló elszámoltatási rendszert alakított ki. Az iskolákat (és így a tanárokat) a diákjaik tanulmányi eredményességén keresztül értékelték. A reform fő „business” eleme, hogy az intézmények finanszírozása összekapcsolódott tanulóik teszteken mért teljesítményével. Az előírt tervszámokat több éven át alulteljesítő iskolák finanszírozási kockázatokkal, átszervezéssel – akár a teljes tantestület cseréjével vagy fenntartóváltással – szembesülhettek. A standardizált teszteken alapuló elszámoltatási rendszer kiépítése – amely kezdetben a tanulók matematikai és olvasási teljesítményeinek mérésén alapult – lényeges változásokat idézett elő az iskolák működésében. Az iskolák közötti verseny erősödött, a teljesítendő elvárások (tervszámok) évente emelkedtek a faji/etnikai csoportok körében meglévő tanulási hátrányok felszámolása tekintetében. Az NCLB által kialakított irányítási konstrukciónak azonban jó néhány előfeltétele volt. A következőkben ezekből mutatunk be néhányat.

## Az NCLB néhány előfeltétele

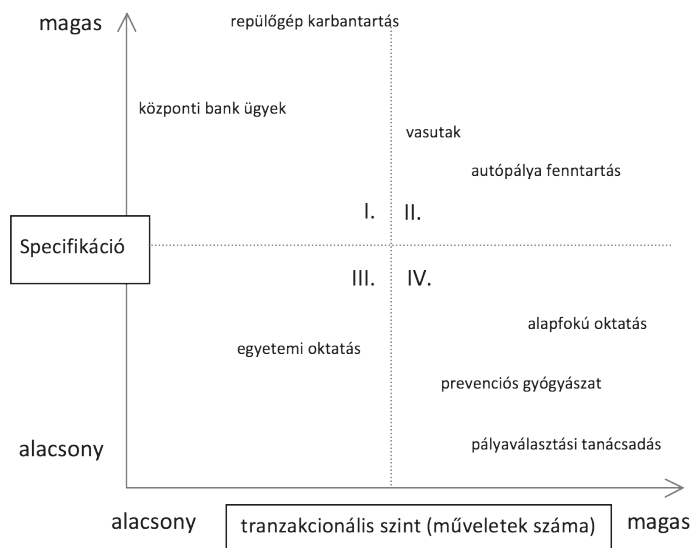
Az NCLB törvény meglehetősen rigorózus irányítási és elszámoltatási modellt alakított ki az iskolák befolyásolására. A központi szabályozás jelentős mértékű megerősítését az tette lehetővé, hogy az egyébként táborokra tagolt politikai szférában egyetértés mutatkozott a változtatások szükségességéről. Már a 2002 előtti években kétpárti egyetértés jött létre arra vonatkozóan, hogy az oktatás „válságának” megoldásához az erőteljes szövetségi szintű beavatkozás elkerülhetetlen. Az NCLB törvény elfogadásakor érvényes elképzelések szerint a szövetségi szintről előírt teljesítménykövetelmények megfogalmazása és számonkérése a megfelelő eszköz az

<sup>4</sup> Improving America's Schools Act (1994).

oktatási intézmények hatékonyságának fokozására. A háttérben az a szervezeti-méleti előfeltevés állt, hogy a *közsférában* is kialakítható olyan irányítási modell, amely kikényszeríti a végrehajtó szerepkörben alkalmazottak teljesítményének fokozódását.

A szervezeti-mélet régóta küzd azzal a problémával, hogy a végrehajtók (az iskolák) és az irányítók érdekei sohasem egyeztethetők össze teljes mértékben (*Fukuyama 2005*). A tanítás olyan összetett munka, amihez a végrehajtók számára meglehetősen nagy döntési szabadságot kell biztosítani, így munkájuk leginkább normákkal, és kevésbé ellenőrzési, értékelési mechanizmusokkal irányítható. A nehézségek beláthatóak a Francis Fukuyama által felvázolt analitikai keret segítségével<sup>5</sup> (1. ábra).

1. ábra: A közsféra kimeneteleinek ellenőrizhetősége



Forrás: Fukuyama (2005) p. 80.

A vízszintes tengelyen az elvégzendő műveletek mennyisége kerül ábrázolásra, ezt Woolok és Pritchett fogalmait követve tranzakcionális szintnek nevezi Fukuyama (*Fukuyama 2005; Pritchett & Woolcock 2002*). A függőleges tengelyen a feladatok specifikáltsága mutatható meg. Például a repülőgép-karbantartás az egyik leginkább specifikált munkafolyamat, amelyben a tevékenységek tartalma, módja és időbelisége szigorú előírásokhoz kötött. A specifikáció mértéke és a tranzakcionális szint együttesen határozzák meg, hogy valamely közszolgáltatás milyen mértékben ellenőrizhető és technicizálható. Legkönnyebben a magas specifikációjú és

<sup>5</sup> Fukuyama, Woolcock és Pritchett (Pritchett, L. & M. Woolcock (2002) *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*. SSRN eLibrary) valamint Arturo Israel [Israel, A. & World Bank (1987) *Institutional development: incentives to performance*. Johns Hopkins University Press, Baltimore] művei alapján dolgozott.

alacsony tranzakcionális szintű szolgáltatások kontrollálhatók, hiszen ott kevés műveletet és azokat pontos előírás alapján kell végezni (I. negyed). Legnehezebben az alacsony specifikációjú és magas tranzakcionális szintű közszolgáltatások ellenőrizhetők (IV. negyed). A közoktatás éppen ebbe a körbe tarozik. A műveletek magas száma és alacsony specifikáltsága következtében szükségszerűen nagy az önállóság és döntési szabadság a végrehajtási szinten. Az ezredforduló táján az állami szektor reformjára vonatkozó elképzelések mégis azt sugallták, hogy kialakíthatók olyan irányítási és ellenőrzési mechanizmusok, amelyek révén az alap- és középfokú oktatás – a tanteremben zajló folyamatok – a korábbiaknál sikeresebben kontroll alá vonhatók.

Az NCLB előírásai által bevezetett modell olyan irányítási és ellenőrzési elveket alkalmazott, amelyek az üzleti, szolgáltatói szektorban kerültek kidolgozásra. A nagyvállalatok helyi érdekeltségei gyakran jelentős önállósággal működnek – nem mindenben kell követniük a központi előírásokat –, azonban a nyereségkimutatás révén mégis erős kontroll alatt állnak. Az NCLB törvény üzleti irányítási modellt adaptált az oktatásirányítás területére. Radikális újszerűsége, hogy a korábbiaktól eltérően nem az iskolán belüli folyamatokat szabályozta, hanem az iskola működésének eredményességét a tanulói teljesítményekben reprezentálva kérte számon. Az alkalmazott konstrukció az irányítás és az intézmények viszonyát alapvetően megváltoztatta. Az intézmény némileg a hagyományos taylorista szereposztásnak megfelelően kivitelező, végrehajtó szerepbe került, tevékenységei erőteljes külső meghatározottság alá kerültek.<sup>6</sup> A változások háttérében olyan teóriák érvényre jutását láthatjuk, amelyek a szervezeteket – így az oktatási intézményeket – egyetemesen alkalmazható sémák, technokrata megoldások révén látják irányíthatónak. Ezzel háttérbe szorultak azok az elképzelések, amelyek a normák és a kultúra jelentőségét hangsúlyozták az oktatási intézmények teljesítőképességének vonatkozásában (Fukuyama 2006:134). De vajon milyen okok vezettek ahhoz, hogy a normákra és tartalmakra alapozott hagyományos oktatásfejlesztés helyett a menedzserektől kölcsönzött technológiát válasszák fő eszközül az oktatás terén adódó nehézségek megoldásában?

## A társadalmi változások

Az Egyesült Államokban az 1960-as évek óta tartó társadalmi változások sokféle módon leírhatók attól függően, hogy a megismerő milyen előfeltevéseket alkalmaz. Francis Fukuyama neokonzervatív megközelítésben „nagy szétbomlásról” beszél az USA 20. század második felének társadalomtörténetéhez kapcsolódó elemzéseiben (Fukuyama 2000). A társadalmi rend újjászervezésének szükségességét állító

<sup>6</sup> A taylorista fogalom itt az önállóság hiánya és a felülről vezéreltségre utal. Az elvégzendő feladatok részletes meghatározottsága az előírások pontossága szempontjából a fogalom nem érvényes az NCLB irányítási megoldásaira.

gondolatmenetében a dezorganizáció tüneteként fogta fel a szabályok gyengülését, a bűnözés növekedését, a családok felbomlását, a közéleti felelősség lanyhulását. Az említett területeken a statisztikai mutatók kedvezőtlen alakulását mint a társadalmi tőke csökkenését diagnosztizálta. Felfogásában az individuum abszolutizálása társulva a tolerancia morálisan kötelező elvárásával szerepet játszott a társadalmi tőke szintjének csökkenésében. Hasonlóan gondolkodott Niklas Luhmann, aki az amerikai politikai liberalizmus egyik felelevenített tradíciójaként értelmezi az individuum fogalmat. Magyarázata szerint az egyént középpontba helyező gondolkodásmód az individuumra telepíti át a jogokat, ezzel a korábbi rendet hatályon kívül helyezi. Az új rend felépítménye kevésbé támaszkodhat közösségi érdekekre, az egyéni szabadságon és az egyenlőségen kell alapulnia, hiszen minden individuum szabad és mindenki mással egyenlő (Luhmann & Brunczel 2006).

A társadalmi tőke fogalmán túl, más módokon is megragadható az a jelenségegyüttes, amely az amerikai „oktatás válságának” hátterét jelenti. Samuel P. Huntington a „nemzetek alatti identitások” előretörésének fogalmával rajzolja meg a „széteső Amerika” képét (Huntington & Z. Szabó 2005). Az angolközpontú kultúra elleni tiltakozás hulláma növelte azoknak a szülőknek a számát, akik nem várták el gyerekeiktől az angol nyelv tanulását, így az esélyegyenlőséget célzó kétnyelvűséget támogató oktatási programok – kontraproduktív módon – sok helyen éppen az angol nyelv kiszorulásával jártak. A tankönyvek tartalmát elemző kutatások mutatták, hogy a multikulturalizmus fokozatosan kiszűrte az amerikai kultúrát az iskolai tananyagokból, amit Huntington a magkultúra megkérdőjeleződéseként ír le sajátos fogalomrendszerében. A multikulturális tanítási elveket Tiedt-től idézi: „Amerika nem olyan társadalom, és nem is szabad, hogy olyan társadalom legyen, amely egyetlen uralkodó nemzeti kultúrával rendelkezik. Amerika sokkal inkább mozaik, saláta, sőt »vegyes saláta«”.<sup>7</sup> A kulturális identitások sokfélesége magyarázza, hogy a közoktatás számára a nemzeti történelmet érintő tartalmi standardok nem váltak kötelezővé, csupán önkéntes alapon követhető ajánlások maradtak az 1991/92-es évben lezajlott viták után (Ravitch 2010). Az egyeztetés keretében nehezen volt tisztázható, hogy az Egyesült Államok hivatalos történelme voltaképpen kinek a történelme. Kulturális, faji, nemi és osztálykritériumok alapján az előterjesztett történelmi „kánonok” sorra támadás alá kerültek. Úgy látszott, Amerikában a védendő érték maga a kulturális diverzitás, ezért a történelem identifikációs funkciója mellőzhető.

A társadalmi tőke eróziója és a nemzetek alatti identitások felerősödése – ami a változások leegyszerűsített megfogalmazása – érintette az iskolákat is, hiszen az oktatási rendszer funkcionális önállósága nem jelent társadalmon kívüliséget. A családok felbomlása, az egyszerűsített háztartásokban nevelkedő gyerekek magas száma, a társadalmi rendetlenség fokozódása, a közösségi értékek és identitások gyors romlása az oktatást is magával húzta. Ahol az értékek vagy a morális kódok gyen-

<sup>7</sup> Idézi (Huntington & Z. Szabó 2005:271).



gülese miatt az emberi viselkedésnek az elvárásokon keresztül történő alakítása nehézségekbe ütközik a családban, a közösségi terekben, ott így lesz az iskolában is. A társadalmi tőke fogyatkozása – mint jelenség – nem áll meg az iskola kapuinál, hiába a beléptető rendszer. Ahol a hátrányok leginkább halmozódtak, ott változott leginkább a tanulóktól elvárható viselkedések spektruma,<sup>8</sup> nehézkessé vált a nevelés, romlottak a tanulmányi eredmények.

## A változások rendszerelméleti megközelítésben

A Niklas Luhmann által használat elméleti keretek lehetővé teszik, hogy az NCLB törvény jelentőségét ne csupán a törvény által megfogalmazott konkrét célkitűzések alapján mérjük fel, hanem az oktatási rendszer működése szempontjából elemezzük. Kérdésfelvetésünk arra irányul, hogy az oktatási rendszer irányításának változása milyen következményekkel járt magának a rendszernek a működése, környezetéhez való alkalmazkodása szempontjából.

A rendszerelméletet megállapítása szerint az egyes funkcionálisan elkülönült társadalmi alrendszerek attól függően növelhetik komplexitásukat, hogy rendelkeznek-e központi értékelési dimenzióval. A legnagyobb komplexitás – akár globális kiterjedtség – azokban rendszerekben érhető el, ahol a központi értékelési dimenzió duális jellegű, és általánosan elterjedt médiumként használható. Ilyen a gazdaság, amelyben a pénz kódrendszerében kifejezhető haszon/veszteség értékduálra évszázadok alatt globális kiterjedésű rendszer épült fel. „Az oktatási rendszernél azonban képtelenek vagyunk – akár frissen kiformalódó – központi értékduált találni. Az utóbbi másfél évszázadban tömegessé és többszintűvé bővülő oktatási rendszerben egy sor generalizált alapelv, értékelési szempont alakult ki, de olyan univerzálisan ható értékduált, amely maga köré tudta volna szervezni az oktatási tevékenységet folytatók toborzásánál, szelektálásuknál, a kiválogatottak szocializációjánál a szelekciót éppúgy, mint az oktatást folytatók és az oktatottak értékelési és büntetési mechanizmusait nem találhattunk.” – állapítja meg Pokol Béla (*Pokol 2004*). A társadalom oktatási részrendszerének korlátozott önszervező képessége Luhmann elemzéseiben is megjelenik. Luhmann a pedagógiára vonatkozó értelmezései során technológiai deficitről beszél, ami azt jelenti, hogy a pedagógia tudománya hosszú idő alatt sem volt képes egyértelmű és hatékony technológiát létrehozni a tanítás praxisa számára (*Luhmann & Schorr 2000*). Erre vezethető vissza, hogy a magát kutatások révén legitimálni törekvő pedagógia csak részlegesen válhatott akadémiai tudománnyá. Az instrukció-kutatás végső soron javasolható vagy valószínűsíthetően hatékony megoldásokat kínálhatott a gyakorlat orientálására, de nem volt képes specifikus,

<sup>8</sup> Fukuyama a „társadalmi rendetlenség” fogalmával jellemzi azokat a jelentéktelennek tűnő apróságokat – mint a szemetelés, a köpködés, a tilos helyen dohányzás, a falfirkálás –, amelyek legfeljebb kellemetlenek, azonban személyeket nem vagy alig sértenek. Akár még az is állítható, hogy akiket zavarnak az ilyen jelenségek, azok saját kulturális előítéleteik foglyai. A jelenségek összességét tekintve azonban állítható, hogy a társadalmi tőke gyengülésének egyik jeleként foghatók fel. Fukuyama, F. (2000) *A Nagy Szétbomlás: az emberi természet és a társadalmi rend újjászervezése*. Európa, Budapest.

magas hatékonyságú módszertanok révén a technológiai deficit felszámolására. Mivel az oktatási rendszer környezetében működő más rendszerek időközben magasabb differenciáltságot értek el a technológiák alkalmazása révén, úgy tűnt, az oktatás mintegy lemaradt, és önreflexiója alapján – saját erejéből – nem képes megküzdeni a technológiai deficittel. Ebből ered, hogy a 20. század folyamán az *egész* oktatási rendszer átszervezésének a kérdése felvethető volt az ipari termelésben használt modelleknek, standardoknak megfelelően (Kozma 1985). Az idő haladtával – a 21. században – a helyzet annyiban változott, hogy az oktatás formálására felkínált külső szervezőelvek már inkább a szolgáltatási szektorból származtak.

Az oktatásban tapasztalt technológiai deficit kapcsán néhány megjegyzést kell tennünk. Az oktatás technológizálásának alacsony szintje voltaképpen arra az adottságra vezethető vissza, hogy a szervezett tanítás kommunikációs folyamatba ágyazottan valósul meg. A tanárok irányítás alá kívánják vonni a tanulókat, mivel azonban a tanulók emberi lények, ezért ezt a szándékot nem minden esetben fogadják el. Az individualizmus erősítette a tanulók pozícióit az osztálytermi interakció alakításában. A diákok egyre inkább egyéniségként élik meg magukat, csoporton belüli megnyilvánulásaik száma gyarapszik, és természetes módon mind több egyéni figyelmet igényelnek. Az oktatás oldaláról mindez úgy jelenik meg, hogy az individuumok interakciói túlterhelik a tanítás céljára kidolgozott kommunikációs struktúrákat. A tanuló-centrikus pedagógiai modellekben ez a jelenség élesen megmutatkozik, hiszen ott a pedagógus az oktatás tartalmát és módszereit fokozott mértékben a tanulótól függően alakítja. A frontális oktatást előtérbe helyező pedagógiai kultúrákban némileg más a helyzet, azonban az individuumok megnövekedett befolyásoló szerepe ott is érzékelhető.

Az oktatást jellemző technológiai deficit a társadalmi és szakmai nyilvánosságban olyan konkrétumokban mutatkozott meg, mint hogy az 1990-es években a tanulók teszteken mért eredményessége tartósan romló tendenciát mutatott. Különösen a nagyvárosok hátrányos helyzetűek által lakott negyedeiben vált kritikussá a helyzet. A tagállami és szövetségi kormányzat a helyzet javítása érdekében jelentős forrásokat mozgósított, az iskolákban programok célozták a tanulók felzárkóztatását, ezek azonban alig változtattak a helyzeten. Az instrukcióra és pedagógiai módszerekre vonatkozó kutatások nagy számban folytak, nem kínálhattak azonban általánosítható megoldást az alacsony tanulmányi teljesítményekre. Az oktatási rendszerre vonatkozó kritikák mindeközben fokozták az elvárásokat az iskolák irányába. A közvélemény, a gazdaság és a média egyaránt az Egyesült Államok nemzetközi versenyképességének javítását fogalmazta meg közös célként, és az eredmények megalapozását az iskoláktól várták. Mivel az oktatás módszereit és a tartalmi elvárásokat érintő változtatások, valamint a célzott pedagógiai támogatást biztosító programok nem hoztak meggyőző eredményeket a hátrányos helyzetűek felzárkóztatásában, indokoltnak tűnt a rendszer működését érintő jelentős változtatások felvetése. A beavatkozás szükségességét mindkét politikai erő (republikánusok és demokraták) egyaránt támogatták. Látni kell, hogy az iskolák irányában a közvé-



lemény és a politika részéről megnyilvánuló elvárás-struktúra egyenetlen volt, a célok között dominált a szociokulturális hátrányok kompenzálása. A szabályozás a rendszer hatékonysági növekményét elsősorban az alulteljesítők körében várta.

Az irányítást érintő változások előfeltételeként megemlítenéd, hogy az oktatás „business” eredetű átszervezése az NCLB keretében azért tűnt ésszerűnek, mert a közvélekedés és a politika narratívái az oktatást mint funkcionális alrendszert logikailag egyre szorosabban kapcsolták a versenyen alapuló munkapiachoz, gazdasághoz. Az oktatás az egyéni karrierrek előállításán keresztül voltaképpen az Egyesült Államok gazdasági akciópotenciáljának maximalizálása szempontjából tűnt fontosnak, így bekerült a gazdasági növekedés célú vezérlési folyamatok összefüggésrendszerébe. Az iskolarendszernek az NCLB révén gazdasági indíttatású orientálása valósult meg. Ha a pedagógia, a pszichológia és az oktatástudomány erősebb pozíciókkal rendelkezett volna, valamint ha az oktatás legitimációjában az akadémiai tudományosság játszhatott volna nagyobb szerepet, akkor valószínűsíthetően kevésbé érvényesült volna a szűk értelemben vett *business* jellegű irányítás az NCLB programjában.

## „Evidence-based” irányítás

Az NCLB törvény egyik újítása az iskolák vezérlésének átalakítása volt. Ezúttal nem a pedagógiai folyamatokat, a tanítás tartalmait és módszereit igazították a tanulmányi teljesítménynövekmény elvárásaihoz, hanem az intézmények finanszírozását. A diákok standardizált teszteken mért tanulmányi teljesítménye az iskola elszámoltatásának alapja lett. Az irányítási struktúra mintegy 90 000 oktatási intézményre vonatkozott, ezért a szabályozás csak úgy lehetett működőképes, ha végletesen leegyszerűsített modellt alkalmazott. Egyes üzleti teóriákban vagy bizonyos behaviorista viselkedésméletekben úgynevezett „black-box” modell alapján értelmezik és tervezik a folyamatokat. Az irányítás a rendszeren belül (black-box) lezajló műveleteket figyelmen kívül hagyja, kizárólag az inputot és ahhoz mérten az outputban megjelenő transzformatív hatást értékeli, azokkal kalkulál. Az iskolán belüli műveleteket az NCLB irányítási modellje nem értelmezi, ezért az ott jelentkező nehézségek nem csatolhatók vissza. Az irányítás megfigyelési spektrumának szándékos leszűkítése többek között az úgynevezett „evidence based” – bizonyítékokon alapuló – adatgyűjtő és információ feldolgozási metodika alapján vált lehetségessé. Az „evidence based” szűrőrendszer segítségével az NCLB végrehajtása során kizárólag a statisztikailag objektívnek elfogadott értékelési mutatók alapján tájékozódott az irányítás. A céloknak megfelelően a törvény jelentős finansziális forrásokat szabadított fel a tudományosan megalapozott szigorú, szisztematikus és objektív kutatási metodikák alapján történő tudástermelésre.<sup>9</sup> Az „evidence based” metodológia mögött egyébként a tudomány egyfajta népies modelljét használó, naiv po-

<sup>9</sup> <http://www2.ed.gov/about/reports/annual/2006report/g4.pdf>

zitivista szemléletet terjesztő szakértői érdekcsoportok jelentek meg. Céljuk a politikai manőverezés terének beszűkítése a vélemény, az érték vagy az ideológiai alapú döntéshozatal diszkreditálása révén (*Kincheloe 2006*). Rendszerelméletileg tehát az „evidence-based” kritériumok érvényre jutását, illetve a standardizált mérésekből származó kemény adatok kizárólagos figyelembevételét komplexitás-redukcióként írhatjuk le. Az irányítás e szenzibilitás csökkentés révén egy szűk spektrumban sikeresen növelte művelési kapacitásait. Az iskolai mérési eredmények alapján lényegében zárt technológiában – előzetesen algoritmizált metódusok szerint – születettek az intézkedések, a forráselosztási döntések.

Az irányítási folyamat jól leírható a Luhmann által javasolt elméleti keretben, amelyben a rendszerek szelekciós teljesítménye az információ fogalom korrelátumaként ragadható meg. Luhmann szerint információ értéke annak lehet, ami a rendszeren belül művelet- és/vagy állapotváltozást idéz elő. Ennek megfelelően a rendszer környezetében akár végtelen kiterjedésű komplexitás lehet, a rendszer számára információként csak az a környezeti momentum funkcionálhat, amit a rendszer erre a célra kiválaszt, és ami e szelekció következtében belső állapotváltozást hoz létre (*Bateson 1972; Luhmann 2009*). A modell lényegesen eltér a népszerű információátviteli modelltől, ahol az információt valamiféle önállóan is létező entitásként fogják fel, amely kódolt formában tárolható, továbbítható (*Shannon & Weaver 1963*). Az NCLB program elemzése arra utal, hogy rendszerelméleti kontextusban előnyös annak az információfogalomnak a használata, amely megragadhatóvá teszi az irányítás és az intézmények közötti kapcsolódás szelektív jellegét.

Az irányítás szenzibilitásának redukciója az „evidence based” processzusokban termelt számszerű értékekre lehetővé tette az intézmények teljesítőképesség alapján történő szelektálását. Leegyszerűsített megfogalmazással azt is mondhatjuk, hogy az iskolák számára a működés joga minden évben újra megszerzendővé vált a tanulói teljesítménymérés által igazolt éves nyereségmutatókkal. Amely intézmény nem felelt meg a normaszámoknak, az feljavítási, majd ezt követően kisselektálási procedúra alá került. Az irányítás ily módon elkülönítette a jelenlegi intézményi apparátussal nem megoldható problémák körét és a régi intézmények átalakításával vagy akár újak szervezésével kísérlete meg azok megoldását. Az erre irányuló gyakorlat már a törvény bevezetése előtt kipróbálásra került. A San Diego iskolakerületeit érintő helyi reformok során az igazgatók 90 százalékát leváltották, és 1998 és 2005 között a tanárok egyharmadát cserélték le. A reform megkezdése után a 9000 pedagógusból évente 500 kérte nyugdíjazását, szemben a korábbi évi 250 fővel (*Ravitch 2010*). A technokrata rendszerirányítás sok tekintetben ihletője és népszerűsítője volt az NCLB törvényben alkalmazott koncepcióknak.

## Következmények és rendeződés

Meglepő lehet, hogy az NCLB program következményeit nem a tanulói eredményesség változása szempontjából mérjük fel. Egyfelől ezen a területen meglehető-

sen vitatott állításokkal találkozhatunk. Sokan az eredményeket a „nem szignifikáns” kategóriába sorolják, mások a ráfordításokhoz képest tartják szerénynek azokat, megint mások trendelemzések alapján azt bizonyítják, hogy a sikerek egy már korábban elindult növekedési folyamat következményei, így nem is az NCLB törvényre vezethetők vissza (*Mintrop & Trujillo 2005*).

Másfelől a tanulók eredményességének változása számunkra azért sem sokat mondó, mert tanulmányunkban az oktatási rendszer komplexitásának menedzseri redukciójaként vizsgáltuk az NCLB programot, ebben a vonatkozásban pedig másodlagos a program önreflexiója. Ha figyelmünket az NCLB öndefiníciójára fókuszálnánk, engednénk, hogy az NCLB-be ágyazott „evidence based” megismerési konstruktum révén a menedzseri racionalitás metafizikailag kiterjessze önmagát, és mint a vitákat megalapozó episztémé érvénytelenítsen más igazságképes megismerési módokat. Ezért igyekszünk az NCLB irányítás-technológiájára annak következményein keresztül reflektálni.

A törvényre vonatkozóan intézményi oldalon megfogalmazódó kritikák tartalmazták azt az észrevételt, hogy a tanulói teljesítménymérések alapján az irányítás az alulteljesítő intézmények kiszűrését célozta. Ez a procedura egyfajta „büntető” – negativisztikus – jelleget kölcsönözött az értékeléseknek, hiszen az irányítás az intézmények kudarcára volt érzékeny. Az iskolákat nem a jó gyakorlatok követésének célja ösztönözte, hanem a „szűrőn átjutás”, a kritériumoknak megfelelés szándéka. Az Obama-féle korrekció változtatni kíván ezen a gyakorlaton, elfogadva, hogy megfelelő kapacitásépítés és pozitív jövőkép szükséges az iskolák motiválásához.

Az iskolák értékelése (és szankcionálása) a tanítás folyamataira és tartalmaira mélyreható hatást gyakorolt. A jelenséget „teaching to the test” fogalommal írják le az érintettek. A gyakorlatban ez annyit jelent, hogy a tanárok az iskolától elvárt eredményességnek megfelelően szelektálták tevékenységeiket, egyre intenzívebben és nagyobb időráfordítással trenírozták diákjaikat a standardizált tesztek sikeres teljesítésére. A tanárok céltudatának változása következtében mérhetően csökkent a sportra, művészetekre és tudományra fordított idő. Mivel az NCLB menedzseri irányítási rendszere szándékoltan érzéketlen volt az iskolák belső világát és a tanítás programját érintő átalakulásokra, ezért nem észlelte a tesztre-tanítás következtében előállt változásokat. Az irányítás számára ugyanígy ismeretlen maradt a tanulás egysíkúvá válása a tesztek következtében. A probléma abból ered, hogy a tesztek csak akkor használhatók, ha alkalmasak a tudás/kompetencia kódolására, számszerűsítésére. A kódolás feltétele viszont, hogy a tesztkérdésre egy és csakis egy helyes válasz legyen adható. (Ebben a vonatkozásban nem jelent különbséget, hogy egy adott feladatnál elfogadható a válaszok egy meghatározott sávszélessége, vagy hogy a teszt adaptív módon követi a válaszadó taktikáit.) A tesztek előtérbe helyezése ráadásul azt eredményezi, hogy az oktatás programját igyekeznek eleve tesztelésre alkalmas módon összeállítani. A tesztrendszer egyszerűsítette az oktatási tartalmakat, ahol lehetett, mérhető elemekre szűkítette. A jelenség az oktatás kultúráközvetítő funkcióját is érintette, a komplexebb problémák mellőzöt-

té váltak. Érthető, hiszen a tesztre-tanításban „a diákot az oktatás során »tirivális gép«-ként kezelik (...), vagyis olyan gépekként, amelyeknek egy adott bemenetre, például egy kérdésre vagy egy példára, az egyetlen helyes kimenetet kell létrehozniuk” (*Luhmann & Brunczel 2010:122*). A tesztek nivelláló hatását érzékelő szülők, pedagógusok és szakértők az oktatással kapcsolatosan a magasabb szintű szellemi funkciók és a kreativitás csökkenését fogalmazták meg problémaként az NCLB-hez fűzött kritikájukban. A 2011-es felülvizsgálatban az autentikus (személyes) értékelést és kritikai gondolkodást előtérbe helyező változásokat jeleztek előre, amely visszahozhatja a tesztelhetőség érdekében korábban kiszelektált összetettebb kulturális elemeket.

Az Obama által kommunikált felülvizsgálatban orvosolják az irányítás szelektivitásának intézményi következményeit. Az NCLB irányítástechnikája következtében iskolai szinten is torzultak a racionalítások és szelektálódtak az értelem-összefüggések. A 2010-es Szociológiai Világkonferencián egy előadásban anekdotikus történet illusztrálta az irányítás szelektivitásának következményét. Egy amerikai iskolában az igazgató hallotta, hogy a zenei és matematikai készségek pozitív korrelációban állnak egymással. Erre építve a matematikai teszt írásának napján egy zongorát helyeztek el az iskola folyosóján, és a teszt megírására vonuló tanulóknak néhány akkordot vagy hangot kellett megszólaltatniuk azon. A példa mutatja, hogy az intézményekben hogyan változhatnak az értelem-összefüggések a külső irányítási környezet egyoldalúsága következtében. Az Obama-féle felülvizsgálat az értékelési rendszer átalakításával változtat a kialakult helyzeten, mérsékelve a tesztelés jelenleg túldimenzionált szerepét (*Willmott 2002*).

Az NCLB menedzser jellegű értékelési mechanizmusa háttérbe szorította a korábbi professzionalizációt támogató szakmapolitikát. A pedagógusok meglévő rutinját kevésbé vette figyelembe az újfajta értékelési rezsim, ami jól látszott abból, hogy az NCLB megvalósítása szempontjából a szakmai rutinnal rendelkező idősebb pedagógusok hátrányt, míg a pályakezdő – így a tesztre-tanítás irányába többnyire kritikátlan – tanárok előnyt jelentettek. (Megjegyzendő, hogy a tanárok egy része örömmel vette, hogy a pedagógusmunkát a személyiséget kevésbé igénybe vevő módon lehetséges gyakorolni. Az alacsony komplexitású feladatok könnyen rutinná formálhatók. A helyzetre utalva a „profession” helyett egyre gyakrabban a „job” fogalmával kódolták munkájuk jellegét a tanárok.) Mivel az irányítás „evidence based” technikával szelektálta a befogadott információkat, nem kényszerült foglalkozni azzal a ténnyel, hogy az NCLB keretében a tanári autonómia csökkenése egyben deprofesszionalizációval is együtt jár. Az NCLB felülvizsgálata ezen a területen is tartalmaz ígéreteket. A sokoldalú – például portfólióalapú – értékelési módszer használatának lehetősége visszahozza a tanári munka differenciált értékelésének lehetőségét (*Fullan 2010*). Ezzel megszűnik az intézményekre vonatkozó statisztikai képző eljárással egyeduralkodó, amely alkalmatlan az egyedi realitások – pedagógiai teljesítmények – megragadására. Az értékelés tagállami autonómiájának erősítése lehetővé teszi annak az ellentmondásnak a feloldását, hogy a

szövetségi irányítás „programadása” csökkentette az iskolák reagálási lehetőségeit a helyi igényekre. Egyes közösségi centrumként működő iskolákban úgy érezték, hogy az NCLB lekötötte (elvonta) a helyi erőforrások egy részét. A tagállami értékelési autonómia erősödése az erőforrásoknak a szükségletekhez jobban igazodó felhasználását teszi lehetővé (*Schmoker 2004*).

A változásoknak olyan jelei is mutatkoznak, mint a „tanárok levele Obama elnökhöz” Facebook csoportosulás, amely originálisan alulról jövő kezdeményezés. A megszólalók az elnök által 2011 szeptemberében beharangozott törvénymódosításra reagálva keresik a kapcsolatot a policy-alkotók irányába. Ezzel egyidejűleg a szövetségi oktatási kormányzat részéről is megfogalmazódott az a szándék, hogy a tanárokat a korábbiaknál intenzívebben bevonják a policy-alkotás folyamatába, már csak azért is, mert a részvétel során közvetlenül megismerhetik a célokat. Napirendre került az oktatáspolitikai és a tanárok közötti produktív párbeszéd élénkítése a tanári hivatásról, iskolai tapasztalatokról. Bár a központi irányítás kommunikációs aktivitása vélhetőleg a közelgő elnökválasztástól befolyásolt, a rendszer struktúrájának fejlődését és a dinamikus stabilitást segítheti az irányítás részéről kezdeményezett és folytatólagosan fenntartott kommunikáció. A technokratikus menedzseri irányítás humanizálódik, az NCLB korrekciója így realizálhat nyereséget. „A rendszer a kommunikáció segítségével alapozza meg és növeli az érzékenységet, és ilyen módon a tartós szenzibilitáson és az irritálhatóságon keresztül teszi lehetővé önmaga evolúcióját.” (*Luhmann 2009*.)

## Összegzés

A 2002-ben aláírt NCLB törvényt megelőző években az Egyesült Államokban általánosan elfogadottá vált, hogy a tagállami oktatási rendszereket szövetségi kontroll alá kell vonni, mivel saját belső struktúrájának alakítására csak részben képesek. Elvárássá vált, hogy az oktatás hatékonyabban kapcsolódjon a környezetében működő egyéb társadalmi alrendszerekhez. Az NCLB törvény az üzleti világban bevált irányítástechnológiák felhasználásával szándékozta növelni a rendszer hatékonyságát, elsősorban a hátrányos helyzetűek felzárkóztatása érdekében. A menedzser szemléletű irányítás az intézményeket „black-box” modellen alapuló input-output vezérlési keretbe fogta. Az „evidence based” megismerési konstrukciók kizárólagossága lehetővé tette az irányítás érzékelési spektrumának radikális leszűkítését. Az iskola tanulóinak standardizált teszteken mért eredménye algoritmikus kapcsolatban állt az intézmény finanszírozásával. A tanulók eredményessége az üzleti modellekben szokásos „éves nyereségnek” felelt meg, ami alapján az irányítás évente szelektálta az alulteljesítő intézményeket. A standardtól elmaradók szervezeti és pénzügyi kontroll alá kerültek. Az oktatásirányítás menedzseri modelljének alkalmazása negatív externáliákkal járt együtt, amelyek hatásukat tekintve idővel meghaladták a menedzseri újításból fakadó előnyöket. Az oktatási rendszer egészét érintette a tanári professzió kiüresedése, a teszt-kultusz miatt

a tanulási tartalmak komplexitásának csökkenése, a tesztetlen területek és tartalmak háttérbe szorulása, valamint a mérési eredmények negatív szankciókhoz kapcsolása miatt a tanári motiváció csökkenése. 2011 szeptembere óta az irányítás szenzibilitása növekszik, ami lehetővé teszi a menedzseri beavatkozások által okozott kedvezőtlen hatásokra vonatkozó visszajelzések feldolgozását is. A korrekciós eljárások az oktatásirányítást kvalitatív adatok kezelésére is képessé teszik, így az „evidence based” megismerési technika veszít egyeduralkodó szerepéből. Az oktatásirányítás szélesebb spektrumban figyeli meg a rendszert, nagyobb komplexitás feldolgozását vállalja, ezzel humanizálódik, érzékenyebbé válik az alulról jövő jelzésekre, információként dolgoz fel korábban mellőzött tényeket. Ennek jele, hogy az Obama elnök által megindított NCLB revízió egyik célja: fenntartható modellt kialakítása az intézmények és a pedagógusok kommunikációba vonása érdekében. Ha a központi kormányzat nem csupán az indoktrináció eszközét látja a kommunikatív nyitásban, hanem a döntéseket orientáló kvalitatív visszacsatolások lehetőségét is keresi, akkor az NCLB menedzseri irányításának hozadéka beépülhet az oktatási rendszer evolúciójába. Ellenkező esetben a menedzseri irányítás tovább erodálja a rendszer belső kommunikációs struktúráit, így a tanítás egyre kevésbé lehet értelemadó tevékenység.

A menedzserekhez legközelebb álló – weberi értelemben vett – célracionális cselekvési mód dominanciája nem oldhatta meg az oktatásban a Luhmann által megfigyelt technológiai deficitet. Az affektuális, tradicionális és értékracionális cselekvési módokra vonatkozó oktatói igények az irányítás kommunikatív megnyílása esetén korrigálhatják a oktatás rendszerének működését. Az értékelési rezsimek okozta kedvezőtlen hatásokat újabban például a kommunikációt, a kreativitást és az innovációt előtérbe helyező oktatáspolitikával kívánják ellensúlyozni. Az ilyesféle korrekciók azonban nem jelentenek lényegi átalakulást, mivel az alaphelyzet változtalan. A gazdaság funkcionális alrendszereként felfogott oktatás a reformok révén fokozatosan veszít autonómiájából. A gazdasági alrendszer szereplői által kialakított megismerési konstrukciók mindinkább azt a képzetet erősítik, hogy az oktatás technokratikus kontrollja teszi lehetővé a társadalom gazdasági teljesítő-képességnek permanens fokozását.

*TÖRÖK BALÁZS*